

Олег Рафальський

РЕГІОНАЛІЗМ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Rafalsky Oleg. Regionalism in Ukraine: problems and perspectives. Now is actualizes the complex investigation and theoretical generalization of positive Ukrainian experience of regional mechanisms' inculcation of euroregional cooperation and in the same times of problems which restrains these processes. An immediate task is realization of local self-government and reforms of the territorial state system. Now the most acceptable for Ukraine is carry out of regional policy when central power will occupy of narrow ranges of problems only which have general-state and strategical significance. Balanced regional development of any state is a pledge of public peace, national accord and stable economic growth.

Нині актуалізується комплексне дослідження й теоретичне узагальнення набутого Україною як позитивного досвіду впровадження регіональних механізмів регулювання єврорегіонального співробітництва, так і проблем, що стримують ці процеси. Першочергове завдання — здійснення реформи місцевого самоврядування та реформи територіального устрою держави. Найбільш прийнятним сьогодні для України є проведення політики регіоналізації, за якої центральна влада буде займатися виключно вузьким колом питань, що мають загальнодержавне, стратегічне значення. Збалансований регіональний розвиток будь-якої держави є запорукою суспільного миру, національної злагоди й стабільного економічного зростання.

Складний процес становлення української державності, а також незавершеність формування української політичної нації

зумовили актуальність дослідження усього спектра проблем, пов'язаних із міжрегіональними відносинами. Трансформація політичного режиму та налаштування української політики на європейські стандарти вимагає ретельного дослідження явищ, які вже справляють суттєвий вплив на політичні процеси у розвинених демократичних країнах. Одним із таких політичних феноменів є явище регіоналізму¹.

Європейський досвід регіонального розвитку, його інтеграційно-інституціональне забезпечення дає можливість провести системне дослідження проблемних питань, що виникають у процесі міжрегіонального співробітництва. Саме тому актуалізується комплексне дослідження й теоретичне узагальнення набутого Україною як позитивного досвіду впровадження регіональних механізмів регулювання єврорегіонального співробітництва, так і проблем, що стримують ці процеси. Для забезпечення зростаючої активності регіонів України в реалізації євроінтеграційної політики потрібні постійний пошук нових стратегій та механізмів міжрегіонального співробітництва, залучення досвіду функціонування єврорегіонів.

Аналіз глибинних процесів євроінтеграційного розвитку на нинішньому етапі реформування всієї системи управління Українською державою є важливим, насамперед, для розуміння об'єктивних тенденцій формування національних механізмів управління політичними та соціально-економічними процесами, становлення національної стратегії та впровадження адекватної державної політики. До таких процесів на сучасному етапі розвитку держави слід віднести передусім формування інноваційних економічних, політико-правових та соціальних інтеграційних стратегій наднаціонального, національного та регіонального співробітництва з посиленням акцентів щодо регіоналізації суспільних відносин².

Значення децентралізації державної влади посилюється в умовах зростання в масах популярності курсу на європейську інтеграцію, на європейську демократичну традицію, на європейський правопорядок. Рада Європи вже з початку п'ятдесятих років минулого століття в свою політичну програму занесла захист місцевої і регіональної автономності, які є ефективними формами демократичної децентралізації державної влади. Найважливішими документами, що визначають основи місцевої і регіональної демократії в країнах, що входять до Ради Європи, є «Європейська хартія

місцевого самоврядування», прийнята в 1985 році, а також проєкт «Європейської хартії регіонального самоврядування», прийнятий у червні 1997 року. Україна, підписавши без усяких обмежень Європейську хартію місцевого самоврядування, взяла на себе зобов'язання дотримуватися закріплених у ній положень.

Однак на практиці наше законодавство не в змозі повністю налаштуватися на європейські стандарти. І передусім це стосується практичного розв'язання проблеми децентралізації, впровадження ефективної моделі місцевого і регіонального самоврядування. Фактично в Україні досі діє централізована система влади і управління, яка суттєво стримує ініціативу територіальних утворень, а отже, і їх саморозвиток. У наявності очевидна суперечність між намірами владних структур і їх бездіяльністю щодо змін теперішньої територіальної організації влади в нашій державі. Ряд політиків, у тому числі і ті, що перебувають сьогодні при владі, все ще вважають децентралізацію загрозою єдності і цілісності України. Спотворене тлумачення поняття територіальної організації держави заохочує їх до збереження чинної централізованої системи управління територіями. Використовуючи методи психологічного тиску на велику частину громадян нашої держави, які навряд чи розбираються у всіх тонкощах теорії держави і права, такі «захисники» єдності України звинувачують в сепаратизмі тих, хто виступає за якісно нову територіальну організацію влади у державі.

Одна з перешкод на шляху розв'язання проблеми територіальної організації держави — неправильне розуміння принципу унітарності, який трактується як максимальна консолідація влади у центрі, що на практиці обертається обмеженням повноважень регіонів у загальнодержавному розвитку і застосуванням щодо них «середньоарифметичного» підходу, який, зрозуміло, нікого не може задовольнити. Про це вже свідчить протест населення територіальних одиниць проти реформи територіального устрою, запропонованого урядом. У проєкті закону «Про територіальний устрій України» нічого не говориться про статус територіальних одиниць, про їх функції і повноваження, про взаємовідносини центральної і місцевої влади в територіальних одиницях, про територіальну децентралізацію. У зазначеному законопроєкті легко проглядається суто механічний підхід щодо питань об'єднання населених пунктів у громади, укрупнення районів і т.п. Закономірно, що законопроєкт викликав опір більшості територіальних громад України.

Загалом проблеми регіонального розвитку зумовлені недостатністю ресурсного забезпечення, відсталістю економічних процесів, несприятливими історико-географічними передумовами розвитку, малоефективною системою управління, невідпрацьованим механізмом використання наявних ресурсів тощо³.

Проблема здійснення народовладдя на місцевому рівні впирається перш за все у обмежені бюджетні можливості територіальних громад. Глибину фінансових проблем, які постали перед самоврядуванням в Україні, демонструє низка цифр. Рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування (у євро на душу населення на рік) становить: у Швеції — 2500, у Чехії та Польщі — майже 1600, в Україні — трохи більше 100. Причому, коли в столичному Києві ця цифра сягає майже 400 євро, в обласному центрі Хмельницькому — 20, а в районному центрі Старокостянтинові — 8. А за цим — реальні можливості (чи, точніше, неможливість) вирішувати конкретні питання життя людей.

Звідси випливає першочергове завдання — здійснення реформи місцевого самоврядування та реформи територіального устрою держави. І в цьому сенсі реформа місцевого самоврядування має стати ключем щодо здійснення політичної реформи в дусі народовладдя. Без неї не вдасться сформувати систему ефективної, відповідальної, по-справжньому народної республіканської влади, здатної діяти в інтересах людей.

Досі існує якийсь нез'ясований, без логічного обґрунтування страх розширення повноважень регіонів. Противники регіоналізму вважають це рухом до створення «удільних» князівств і навіть до розпаду єдиної держави. Тим часом, об'єктивний аналіз показує, що Україна є країною багатонаціональною, багатомовною, поліконфесійною, має різновекторні економічні інтереси регіональних еліт. Як справедливо підкреслюють окремі вчені і політики, історично територія України формувалася з різних частин, які протягом певного історичного часу перебували у складі, а отже, і під впливом таких держав, як Польща, Росія, Австро-Угорщина, Румунія, Чехословаччина. Саме ці обставини і зумовили соціально-економічні, ментальні, культурні, конфесійні, лінгвістичні і т.п. відмінності різних регіонів України. Державна політика має полягати не у не виправданому придушенні цих об'єктивних реалій, а в їх перетворенні з чинника потенційної небезпеки на чинник, що зміцнює єдність держави.

З тим, що регіоналізація як форма децентралізації в жодному разі не є загрозою територіальній цілісності держави підтверджує

і європейський досвід, з цим погоджується західна політична думка. Децентралізація сприяє ефективній інтеграції держави як єдиного цілого. Місцевий і регіональний рівні виступають свого роду протидією всемогутності центральної державної влади, її зазіханням на народне волевиявлення. Свободи громадян при такому державному устрої, який передбачає місцеву і регіональну автономність, досягає вищого рівня свого розвитку і захисту. Це справедливо не тільки з погляду розширення прав на участь у політичній діяльності, але і з огляду створення нормальних життєвих умов у місцевих і регіональних масштабах. Той, хто сьогодні вбачає у регіоналізації сепаратизм, не розуміє того, що вдало проведена регіоналізація, наділяючи регіони правом на власне законодавство і самоврядування, може протидіяти сепаратистським тенденціям. Понад те, в ситуації, коли між окремими регіонами, з одного боку, і державою, з іншого, встановлюються тісні економічні і політичні відносини, питання про відокремлення знімається з порядку денного.

Потрібно також зазначити, що порівняння економічної ефективності централізованих і децентралізованих держав свідчить про економічні досягнення в тих країнах, в яких значна частка державних завдань вирішується на місцевому і регіональному рівнях. Найяскравішим прикладом цього є Сполучені Штати Америки.

Таким чином, найбільш прийнятним сьогодні для України є проведення політики регіоналізації, за якої центральна влада буде займатися виключно вузьким колом питань, що мають загальнодержавне, стратегічне значення. До їх числа можна віднести, зокрема, вироблення і реалізацію стратегії загального економічного розвитку країни, здійснення структурної, інвестиційної, фінансової і зовнішньоекономічної політики, регулювання територіальних народногосподарських пропорцій, рівнів соціально-економічного розвитку регіонів і визначення економічного районування України, проведення соціально-демографічної, природно-ресурсної і містобудівної політики, розробку міжрегіональних вимог і стандартів, норм і нормативів, гарантування безпеки країни, захист її інтересів на міжнародній арені, підтримку правопорядку.

Щоб нова система організації публічної влади в Україні стала реальною, необхідно внести відповідні зміни в Конституцію України, а потім і в законодавство України, впроваджуючи принципи децентралізації територіальної організації держави і просуваючись

у напрямі складного державного устрою, різновидами якого є регіоналізм і федералізм.

Проблема регіоналізації України є не стільки теоретичною, скільки практично значущою для життя наших громадян і вимагає найшвидшого її розв'язання. Україна не може залишатися байдужим спостерігачем і не помічати процесів, що відбуваються в Європі, спрямованих на посилення ролі і впливу регіонів на розвиток європейських держав.

У сучасних демократичних країнах особливе значення надається регіональному розвитку і, відповідно, регіональній політиці, яка посіла центральне місце в діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Це пояснюється, передусім, усвідомленням нової ролі самоврядування в розвитку суспільства, а також значним впливом на цей розвиток територіальних утворень, які отримали в Європі назву «регіони». Звідси поява в західній правовій і політичній науках таких понять, як «регіоналізація», «регіональна політика», «міжрегіональна співпраця», «Європа регіонів» тощо.

У цьому контексті важливо наголосити на необхідності посилення регіонального рівня управління шляхом стимулювання розвитку внутрішнього потенціалу регіонів, на відміну від практики перерозподілу ресурсів, що застосовується в Україні на національному рівні або під час імітації інтеграційних процесів.

У європейському розумінні регіон — це територіальне утворення, створене в законодавчому порядку на рівні, який є безпосередньо нижчим після загальнодержавного і наділений самоуправними повноваженнями. 4 грудня 1996 року в Базелі Асамблея європейських регіонів ухвалила декларацію стосовно регіоналізму в Європі, в 1-й статті якої зазначається, що регіон визначається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження і організаційний устрій. Говориться також і про те, що регіон може мати власну конституцію, статут або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на вищому рівні і встановлює принаймні його владні повноваження і устрій. Статут регіону може бути змінений лише за узгодженням з ним самим. У одній державі можуть бути регіони з різним статусом відповідно до їх історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей. Регіон є вираженням певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відбиває демократичну волю кожного

регіону обирати таку форму політичної організації, якій він віддає перевагу. У 2-й статті зазначеної Декларації наголошується, що регіон має повний юридичний статус. Базовий устрій регіону включає представницьку асамблею і виконавчий орган. Виконавчий орган підзвітний представницькій асамблеї. Їх організація є виключним правом регіону. Члени представницької асамблеї і виконавчого органу не підконтрольні органам центральної влади, оскільки це перешкоджає вільному виконанню їх функцій. Розмежування повноважень між державою і регіонами встановлюється національною конституцією або законодавством відповідно до принципів політичної децентралізації і субсидіарності⁴.

На жаль, доводиться констатувати, що досі у нас до проблеми управління територіями ніхто ніколи не підходив науково. Такі життєво важливі для розвитку суспільства і держави питання, як територіальний устрій України, організація державної влади (як на місцях, так і в центрі) і територіального самоврядування, адміністративного районування, віднесення населених пунктів до певних категорій і певної підлеглості та багато інших, вирішувалися в Україні протягом десятиліть переважно з суто суб'єктивних позицій, під впливом політичних та ідеологічних чинників, нехтуючи науковим об'єктивним підходом. Майже завжди в державотворчій політиці, яка здійснювалася в умовах тоталітарного часу і панування однієї ідеології, виключався плюралізм думок. Не тільки ігнорувалися неспівмірні рекомендації науки, а й взагалі вважалася некоректною сама постановка питання щодо необхідності наукового підходу до осмислення цих інститутів і категорій.

Підсумовуючи зазначимо, що збалансований регіональний розвиток будь-якої держави є запорукою суспільного миру, національної злагоди й стабільного економічного зростання. Наявність функціональної системи взаємовідносин центр — регіони, системи, яка забезпечує суспільну злагоду й економічний прогрес, є індикатором рівня розвитку в державі демократії й становлення громадянського суспільства. Дієздатність державної регіональної політики є також важливим індикатором готовності нашої країни до її інтеграції в європейську спільноту. Успішне подолання економічної кризи в Україні значною мірою залежить від тісної взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами

й особливостями регіонів, що базується, на наш погляд, на принципі регіоналізації.

¹ Регіоналізм як чинник політичного процесу у сучасному українському суспільстві: Автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Г.В.Макаров; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2005. — 16 с.

² Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського Союзу: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 [Електронний ресурс] / А.О. Лавренчук; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2004. — 20 с.

³ Організаційно-економічні засади формування та реалізації політики розвитку проблемних регіонів: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 [Електронний ресурс] / В.Л. Галушак; Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю.Кондратюка. — Полтава, 2006. — 19 с.

⁴ Тихонов В. Концептуальные проблемы децентрализации государственной власти в Украине // Віче. — 2005. — № 9. — С. 62–65.